

地域包括ケアシステムにおける「生活支援」の互助化についての考察

—政策意図と市民活動の志向との差異—

明星大学 中條 共子 (008060)

キーワード 地域包括ケアシステム、互助、市民活動

1. 研究目的

地域包括ケアシステム構想における、「生活支援」への「互助」の活用計画に対し、「助け合い活動」を展開する市民活動の協議体から、この分野は基本的に助け合い活動に移行すべきであるとの主張が提出されている。これは、「生活支援」の新たなシステムづくりにおいて市民活動がイニシアティブをとることを申し立てたものである。この申し立てを正統づける論拠となっているのは、助け合い活動がもつという「固有の働き」の望ましさである。しかし、その固有性が、「互助」の活用とどれほど異なるものなのかは必ずしも判然としていない。本研究は、このことの明確化を試みる。

2. 研究の視点および方法

「ケア」を、弱さを抱える人への配慮と考えるならば、「生活支援」とは、そういう人々への生活面の配慮とすることができる。すなわち、生活を営む上で必要となるさまざまな配慮の総体が「生活支援」である。こうしたことがらは伝統的には家族の営みの一部とされてきた。しかし高齢化と家族形態の変化が同時進行する中、1970年代から1990年代にかけて誕生した市民活動が、「住民同士の助け合い」として有償・無償の「助け合い活動」を組織し、その社会化に取り組んだ。2000年代には、介護保険発足にともない、その一部は介護給付として制度内に採り入れられた。地域包括ケアシステム構想における互助の活用計画は、いったんは制度化した「生活支援」を「住民同士の助け合い」へと差し戻すものともみることができる。

ただし、差し戻された「生活支援」は、あくまでも地域包括ケアシステムの政策意図へと方向づけられている。市民活動によるイニシアティブ申し立ては、この方向づけに、「住民同士の助け合い」の固有の価値観と流儀を対置したものと考えられる。このことから、「互助」の活用計画が期待する「生活支援」のあり方と、市民活動が志向する「助け合い活動」のあり方との差異の同定、という視点の設定が可能であろう。

こうした視点設定にもとづき、本研究は、第一に、地域包括ケアシステム構想の全体像、介護保障政策における生活支援サービスの形成とその介護保険への採り込み、政策文書にあらわれた「互助」言説の文脈、の検討を通して、「互助」の活用計画が期待する「生活支援」のあり方を抽出し、第二に、市民活動のテキストから、市民活動が志向する「助け合い活動」のあり方を読み取る。そして第三に、両者を比較参照し、その差異を同定する。

3. 倫理的配慮

本研究では、人権尊重、個人情報保護、著作権に十分に配慮する。具体的には、1. 個人の尊厳を損なうような記述は行わない。2. 個人が特定できる情報の記述や表記の仕方、個人や団体に不利益を及ぼすような記述は行わない。3. 使用する資料は、一般に公開されている図書や論文、Webサイトの記事のみとし、引用する場合、その分量は必要最小限にとどめ、引用元を明記する。

4. 研究結果

社会保障制度改革国民会議報告書(2013:25)は、「病院完結型」の医療から「地域完結型」の医療への転換が「医療・介護分野の改革」の課題であるとし、そのためには、「川上に位置する病床の機能分化という政策」と「退院患者の受入れ体制の整備という川下の政策」とを同時に行うことが必要であるとしている。地域包括ケアシステムはこの問題意識に沿って構想されており、基本的に「川上－川下政策」ということができる。

この政策において、「生活支援」への「互助」の活用計画は、軽度者への生活面の必要を「互助」によってまかなうことにより、介護保険給付を重度者の身体介護へと重点化する狙いを担っている。したがって「互助」にまず期待されるのは、予防給付から地域支援事業へと移行した要支援者向け事業を、フォーマルな事業体に代わって担うことである。次に期待されるのは、多職種連携によって形成されるシステムの一部として機能することである。地域包括ケアシステムでは、市町村（地域包括支援センター）が必要に即した多種類のサービスや担い手を組み合わせ、提供サービスを最適化することとされている。生活支援については、事業化するサービスの選定、利用料と委託費の設定など、システム・マネジメントは市町村が行い、小地域ごとに配置されるコーディネーターが個々のニーズと資源とのマッチングを行う。また、高齢者自身が「互助」に参加することにより、「介護予防」「生きがい就労」など「自助」の増大という効果も大きく期待されている。「互助」の活用計画が期待する「生活支援」のあり方は、総じて、機能指向、目標指向に方向づけられているということができる。

一方、「助け合い活動」とは、1980年代の福祉系市民活動の台頭と、在宅福祉サービスへの「住民参加」の政策的取り組みとの合流によって広がった高齢者支援活動の通称である。担い手には、状況の変革に強い意欲をもつ自主グループと、地縁組織などを母体に行政関与で組織化されたグループがあるが、主導的なのは前者である。前者を市民活動勢力と考え、その担い手によるテキストを通して「助け合い活動」の特性を検討したところ、利用者の状況に支援者が積極的に巻き込まれていくような支援姿勢や、個別の問題解決にこだわり、新たな解決方法を編み出していく、などの共通点が浮かび上がってきた。また、活動を通じた他者とのつながりに大きな価値づけがなされていることも特徴的である。こうしたことから「助け合い活動」の特徴を、関係志向、過程志向とみることができる。

5. 考察

市民活動育成に関する政策意図と市民活動の担い手の志向との差異は従前より意識され、前者に対する後者の自律性の確保が課題とされてきた。それは、市民活動が、有償制や行政委託事業を採り入れることにより労働力資源化し、「専門」「非専門」の労働力資源の配分に関する政策枠組みへと糾合されてきたからにはほかならない。しかし、「助け合い活動」の特性を踏まえるならば、この活動の社会的位置づけを、目的合理的な資源配分の観点からのみ行うことは、その特性のほとんどを視界から消すことにつながる。

福祉系市民活動への先行研究（町村 1986、藤村 1991、高野 1993、妻鹿 2010）の関心は、市民活動の資源配分様式をどのように解釈すべきかに集中してきた。しかし、市民活動のテキストをみる限り、資源配分様式は、活動の継続的な過程の中に「仕かけ」として埋め込まれているように見受けられる。なぜなら、貨幣の媒介によらず、同じ場所で楽しみを共有するだけの社会的な「仕かけ」も広く活用されているからである。

「なぜ（どのような因果関係で）そのことが成り立っているのか」ということと「これは何であるのか（何をやろうとしているのか）」ということとは、探究の文脈がまったく異なる。現代の集合行為について Melucci (1996:182) は「今日の真の支配とは、名づけの権力から排除されることである」と指摘している。市民活動が「生活支援」のイニシアティブを目指す理由は、「互助」と名づけに対し、「この活動が何であるのか」を示していこうとする試みでもあるように思われる。